联合国 S/2018/617



安全理事会

Distr.: General
19 June 2018
Chinese
Original: English

审查联合国跨国界援助行动

秘书长的报告

一. 导言和方法论

1. 安全理事会第 2165(2014)号决议授权联合国人道主义机构及其执行伙伴除了它们已经使用的过境点外，在通知叙利亚当局后，使用越过冲突线的路线和位于 Bab al-Salam、Bab al-Hawa、Ya‘rubiyah 和 Ramtha 的边界过境点，通过最直接的路线，把人道主义援助、包括医疗和手术用品运送给阿拉伯叙利亚共和国各地需要援助的人，并为此强调，联合国人道主义行动要高效率地使用所有边界过境点。安理会最初授权该行动为期 6 个月，之后经第 2191(2014)、2258(2015)、2332(2016)、2393(2017)号决议授权分别延长 12 个月。最近一次，安理会将行动期延长至 2019 年 1 月 10 日。

2. 自通过第 2165(2014)号决议以来，联合国人道主义应急措施包括通过下列三种途径交付了人道主义援助，即：(a) 设在大马士革的联合国机构从阿拉伯叙利亚共和国境内向通常可进入的地区提供援助；(b) 设在大马士革的联合国机构从该国境内跨冲突线提供援助；(c) 联合国机构与担任执行机构的叙利亚非政府组织跨过该国国境向非政府控制区提供援助。所有从该国境内向可以进入地区运送援助和跨冲突线运送援助的行动都经叙利亚当局同意，联合国为所有运送行动获取该国当局签发的便利函。跨境运送行动由联合国与执行伙伴共同实施，由联合国通知叙利亚当局，以确认这些救济货物属于人道主义性质；然而，鉴于这些行动已获第 2165(2014)号决议和随后的决议批准，所以并不需要获得叙利亚当局同意。

3. 本审查报告根据安全理事会第 2393(2017)号决议第 5 段提交。该段请秘书长在本决议通过后 6 个月内，对联合国人道主义跨境行动进行一次独立书面审查，包括就如何进一步加强联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制提出建议，并考虑到包括叙利亚当局、阿拉伯叙利亚共和国的相关邻国和联合国人道主义机构及其执行伙伴在内的有关各方的看法。

18-09250 (C) 210618 210618





4. 按照该任务规定，本审查报告仅针对联合国跨境提供人道主义援助行动。审查报告重点详述了应急措施的三个主要方面，即：行动的技术运作，其中特别注重联合国监测机制；行动对该国境内有需要者的援助效果；建立的问责机制。

5. 虽然非政府组织开展了很多救济行动，特别是在提供服务方面，但本报告不讨论其跨界行动或交付援助工作。本文所含信息基于各种来源的数据。人道主义事务协调厅收到了联合国粮食及农业组织、联合国儿童基金会、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界卫生组织(世卫组织)、国际移民组织(移民组织)提供的详细书面材料。该厅在安曼、安卡拉、巴格达、大马士革、加济安泰普(土耳其)与所有相关行为体进行了广泛磋商。会商之前向所有对话者提出了具体问题(见附件)。特别听取了阿拉伯叙利亚共和国政府的意见，还特别听取了伊拉克、约旦、土耳其这几个联合国跨国界援助行动起点国政府的意见。与参加联合国跨国界援助行动的所有人道主义协调论坛和行为体进行了磋商，其中包括叙利亚战略指导小组、人道主义联络组和跨国界工作队，在跨部门一级还包括具体部门、单个机构、叙利亚非政府组织、国际非政府组织。还在约旦和土耳其经由向会员国通报情况的正规渠道与人道主义行动捐助方举行了会商。另外还进行了深入的案头审查，就2014 年以来联合国跨国界援助行动收集了现有资料。

二. 技术行动

6. 联合国提供跨国界援助的依据是本组织开展的需求评估，还与所有相关合作伙伴进行了协调。提供跨国界援助前先通知叙利亚当局，然后与一系列机构、执行伙伴、邻国官员、联合国监测机制合作实施。整体而言，援助能否成功实施取决于人道主义行为体在阿拉伯叙利亚共和国各地的行动是否协调一致。

7. 根据第 2165(2014)号决议和随后重申该决议中相关规定的决议跨国界提供援助，与从阿拉伯叙利亚共和国境内运送援助一样，也植根于人道主义原则，同时基于本组织的独立需求评估。所有联合国方案活动均针对年度人道主义需求概览所确定的需求。就阿拉伯叙利亚共和国编写的这个概览是世界各地所有人道主义行动中比较翔实的多部门需求评估之一。上一次概览编写于 2017 年，由 31 个人道主义合作伙伴在 5 154 个社区开展了评估，98%是通过与 140 000 名叙利亚人进行面对面访谈这种形式，以做出多部门需求评估。

8. 所有联合国机构和多数(但并非所有)从事跨国界援助的非政府组织都参与相关的人道主义协调机制，并按照人道主义应急计划开展工作。此外，跨国界地区还有一些不属于人道主义范围的重要行动，例如向地方议会提供支持。这些行动不属于人道主义协调框架，但其活动影响到联合国人道主义援助的某些方面。

9. 需求评估每年至少更新两次，同时努力每季度审查一次需求。鉴于当前阿拉伯叙利亚共和国局势变化迅速，这些定期而详细的评估特别重要。因流离失所人数众多，已使援助行动捉襟见肘。流离失所者 2017 年估计达 280 万人，2018 年头 4 个月逾 920 000 人，其中许多人来到只有跨国界援助行动才能到达的地区。

此情况还表明，为确保援助透明、高效、有问责，独立的需求评估仍与以往一样至关重要。

10. 根据整体评估，联合国机构与粮食安全及健康群组等人道主义伙伴协调采取了具体的跨国界援助运送行动。相关机构向后勤群组提出运送计划，其中汇集该机构的所有申请，在货物预计启程时间之前提前 72 小时交给人道主义事务协调厅。该厅根据所提供的信息向叙利亚当局通报预计实施的运送。通知提供的信息包括：预计过境日期、将使用的过境点、将运送的人道主义物品的说明、卡车数量及联合国所有人、目的地(县)。在车队出发的 48 小时之前，该信息由负责驻土耳其跨国界援助行动的区域人道主义副协调员或约旦或伊拉克人道主义协调员通过阿拉伯叙利亚共和国人道主义协调员以普通照会形式传达给叙利亚当局。如果货物有变化，也以相同程序通报。

11. 送货当天，卡车从起点国驶往边境，在那里援助物资经检测后转至叙利亚卡车，运入阿拉伯叙利亚共和国。在以土耳其为基地的行动中，援助物资转换卡车的设施位于土耳其境内；在约旦，该地点位于边境区；在伊拉克，双方卡车在零点接头，各自位于本国一侧。在所有国家，均由粮食署管理的后勤群组负责协调转运过程的大部分工作，包括雇用警卫(如有必要)、雇用装载叙利亚卡车的劳工、与海关联络，同时确保联合国各机构、联合国监测机制、安全和安保部以及实施伙伴共享信息、相互协调。

12. 在土耳其，叙利亚卡车装上人道主义物品并经联合国监测机制确认后(见下文第三节)，在土耳其当局、后勤群组成员、监测机制成员陪同下从转运区前往过境点。

13. 在约旦，移民组织负责管理运送援助物资的叙利亚卡车队。与从土耳其和伊拉克运送援助物资的卡车不同的是，移民组织管理的卡车位于约旦境内，仅为运送人道主义物资而过境驶入阿拉伯叙利亚共和国，然后同日返回约旦。为了完成交货任务，卡车必须在前一天晚上装好货，然后由联合国和海关官员加封记。约旦当局对边界地区的一切运送行动提供护送，直至车辆过境驶入阿拉伯叙利亚共和国。

14. 伊拉克仅实施了两次跨国界运送行动，随着过境点得到恢复，相关程序可能会进一步演变。

15. 在靠近土耳其边界的 Bab al-Hawa 和 Bab al-Salam 以及靠近约旦边界的 Ramtha，有卡车扫描仪检查每辆卡车，详细了解所载物品。在靠近伊拉克边界的 Ya‘rubiyah，很快将安装扫描仪。在 Bab al-Hawa 和 Ramtha，当局在所有叙利亚卡车从阿拉伯叙利亚共和国进入边界地区前对其进行扫描。在 Bab al-Salam，对进入土耳其的叙利亚卡车随机进行扫描。为进一步保障安全，当局还可能采用警犬(约旦的做法)、金属探测器、实体扫描等措施检查来自阿拉伯叙利亚共和国的卡车，然后才允许入境。

16. 入境的叙利亚卡车按照叙利亚当局收到的通知将援助物资运至当地执行伙伴的仓库。援助物资然后交付、分发给受益人，或用于提供人道主义应急计划所

述的基本服务。有些情况下援助物资是预先存放的，目的是万一跨境运送活动暂停仍可维持援助。例如，这种情况曾发生在 Bab al-Hawa 和 Bab al-Salam，即 1 月下旬敌对行动增加，边境地区遭到来自阿拉伯叙利亚共和国的炮击，导致联合国停止行动 10 天(1 月 21 日至 31 日)。另一次发生在 Ramtha，即 2016 年夏约旦边境点遭袭，导致整个边界地区被宣布为军事区，跨国界援助行动停止 5 周。

17. 建议采取以下措施：

(a) 继续定期进行高质量的、独立的需求评估，确保援助以需求为依据、按人道主义原则交付，同时确保所筹集的资金与需求相匹配；

(b) 与非按人道主义应急计划实施行动的行为体加强协调，进一步提高应急措施的质量；

(c) 随着 Ya‘rubiyah 过境点全面投入使用，可参考其他过境点的良好做法，确保该地业务顺利开展。

三. 联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制

18. 联合国监测机制有 41 名工作人员，年预算为 350 万美元。根据安全理事会第 2165(2014)号决议的规定，该机制的任务是在征得阿拉伯叙利亚共和国相关邻国同意后，监测联合国人道主义机构及其执行伙伴在相关联合国设施装载所有人道主义救济物资的工作以及相关邻国海关部门其后开启此类物资的工作，以便通过 Bab al-Salam、Bab al-Hawa、Ya‘rubiyah 和 Ramtha 边界过境点运入阿拉伯叙利亚共和国，并由联合国通知叙利亚当局，证实这些物资属于人道主义性质。

19. 此任务由各小组在每个过境点实际执行。它们遵守统一程序，确保各转运中心在业务上整齐划一。监测机制完全在阿拉伯叙利亚共和国相关邻国(伊拉克、约旦、土耳其)境内开展工作。监测机制的任务不包括监测阿拉伯叙利亚共和国境内提供援助的情况。联合国各机构及其执行伙伴对在该国境内送交货物及货物内容承担全部责任。

20. 第 2165(2014)号决议规定了 4 个过境点，各派驻一个监测组，成员包括组长、监测干事、支助人员。监测机制为利于其工作具有独立而公正的形象，确保其工作人员的国籍多元化。2017 年，该机制有来自 17 个国家的国际工作人员。为证定救济货物的“人道主义性质”，采用以下三项标准，即：

(a) 货物所有人须为联合国人道主义机构或执行伙伴；

(b) 货物须与人道主义救济活动相关；

(c) 货物不得受第三方操纵。

21. 对这三项标准的监测依据是监测机制准则所规定的正面指标和负面指标。各监测组对货物进行目测检查和实体检查，包括随机核查人道主义援助物品。在适用情况下，会使用技术手段(如金属探测器)。如果货物与装货清单不符，或对货

包内容有疑问，监测组可请求暂停装货，直至货物所有者澄清答案。迄今尚未发生此种请求暂停的情况。

22. 海关当局检查物资时，由监测组陪同。在约旦装货完毕后，监测组与海关官员一道监督每批货物的结关。凡接货卡车装货后留在转运枢纽过夜的(如在约旦)，监测组会在卡车上加封记和防揭封条。然后监测组在货物启程当日检查封条，确保夜间未受第三方操弄。

23. 所监测的卡车过境进入阿拉伯叙利亚共和国时，监测组立即通知监测机制主任，确认货物具人道主义性质。然后主任据此通过阿拉伯叙利亚共和国人道主义协调员以普通照会形式向该国政府发出通知，确认货物属人道主义性质。完成行动后，伊拉克和约旦的监测组将所有监测表格扫描存档，土耳其的监测组将打印文本存档。

24. 建议采取以下措施：

(a) 确保监测机制以独立受信任的机构的身份持续执行其任务，允许并协助向阿拉伯叙利亚共和国运送人道主义物资；

(b) 与其他承担监测任务的行动共享知识，比较各种最佳做法。

四. 联合国跨国界援助行动的效益

25. 截至 2018 年 5 月，约 488 万需要援助者所在的地区有许多人从跨国界援助行动获得援助还是比从阿拉伯叙利亚共和国境内获得援助更便利，其中有 267 万需要援助者所在地区是联合国跨国界援助行动方可进入的，包括西北部的 221 万人、南部的 46 万人。接受联合国跨国界援助后，经对数十万儿童定期筛查，仅有少数营养不良的报告。学校开课了，配备的是本组织提供的基本材料。获得联合国支援的医疗用品后，82 家医院、70 家流动诊所得以开展业务，向有需要者提供关键的援助。

26. 本组织跨国界援助行动在人道主义领域产生了重大效益，定期而持续的跨国界援助使当地人民受益。2014 年 7 月至 2018 年 4 月，数百万人得到了人道主义援助，许多人每月都得到援助。共有 370 万人获得了粮食援助；470 万人在水、环境卫生、个人卫生方面获得援助；为 946 000 人提供了教育用品；为 611 000 人提供了营养方面的援助。此外，还实施了 2 110 万次医疗程序。下表详列了 2014 年以来各过境点的人道主义援助总况。

2014 年 7 月至 2018 年 4 月跨国界运送物资总况

国家	过境点	货物批次	装载卡车数
土耳其	Bab al-Hawa	346	13 682
土耳其	Bab al-Salam	194	2 054
约旦	Ramtha	259	4 480
伊拉克	Ya‘rubiyah	2	22
共计		**801**	**20 238**

27. 2017 年 12 月，安全理事会通过第 2393(2017)号决议，其中注意到跨国界行动的成效，回顾联合国及其执行伙伴继续通过跨境送达人道主义援助的方式，为阿拉伯叙利亚共和国数百万需要援助的人送达生存援助，包括自 2016 年以来每月平均为 100 万人提供粮食援助，为 400 万人提供非粮食物品，提供 1 500 万次治疗所需保健援助，以及为逾 300 万人提供水和卫生用品。

28. 2017 年，联合国跨国界交付的人道主义援助物资约占跨国界向阿拉伯叙利亚共和国交付人道主义物资总数的 20%，其余由非政府组织交付。非政府组织主要通过商业渠道提供人道主义援助，也通过土耳其红新月会在土耳其边界 12 个过境点运行的独立监测机制提供。土耳其的两个边境口岸开放供商业出入，即 Bab al-Salam 和 Bab al-Hawa。这两个过境点也是安全理事会授权进行跨国界行动的地点。土耳其监测机制和土耳其红新月会的运货管理程序除监测货物情况外，还具有在紧急情况下加快运货速度的优势，因此能满足紧急救生援助需求。利用商业渠道还为非政府组织的人道主义项目提供了可预测的运货时间表，并提供了完善的通关机制。

29. 2018 年，联合国每月向阿拉伯叙利亚共和国南部和西北部三分之一的需要援助者提供了援助，而这些人无法从阿拉伯叙利亚共和国境内获得援助。必须充分利用所有援助运送办法，使之相互配合，包括从该国境内和邻国提供援助，才能将援助物资送达有需要者，确保人人都获得援助和服务。行为体在充分利用跨国界、跨线、通常可达地区内等各种送达途径时，努力确保人道主义援助可以持久、协调一致、相辅相成。

30. 2018 年头 4 个月，每月平均为 887 000 人送交了食品。这比 2017 年同期增加了 12%(当时平均有 793 000 人获得食品)。2017 年的人数中，约 253 000 万人在阿拉伯叙利亚共和国南部获得联合国运送的粮食援助，约 634 000 人在西北部获得粮食援助。此外，每月还向数十万人提供了医疗等援助，包括住所、非粮食物品、教育、水与卫生支助。

31. 秘书长在关于联合国安全理事会第 2139(2014)、2165(2014)、2191(2014)、2258(2015)、2332(2016)、2393(2017)、2401(2018)号决议执行情况的月度报告中，详细列出了 2018 年 1 月以来各区各县的目标受益者人数。增列此细节是为了落实第 2393(2017)号决议，其中要求就联合国跨国界援助行动提供更详细的说明。

32. 对阿拉伯叙利亚共和国南部和西北部的众多需要援助者而言，跨国界援助行动仍是必不可少的，否则无法获得起作用、可预测的人道主义援助和基本服务。联合国及其在阿拉伯叙利亚共和国境内的合作伙伴从大马士革进入难以到达地区的能力严重受限。广而言之，过去 18 个月，由于局势不安全和阿拉伯叙利亚共和国政府办事拖拉，联合国机构间车队从该国境内前往难以到达地区和被围困地区的能力也严重受限。从该国境内运送物资的机构间车队上的医疗和其他救生物品仍被有计划地卸走，2017 年有逾 60 万件医疗用品被卸走。联合国跨国界援助行动发挥关键作用，不仅能确保通过最直接的路线将援助送达最需要的人，还能确保所交付援助的类型、所提供的人道主义物品是最需要的。

33. 所报告的情况以卡车运货为主，但联合国跨国界援助的效益范围更为广泛，尤其是对公共服务发挥了支持作用，而这方面并非本审查报告的重点。非政府组织跨国界人道主义援助行动的一项重要内容是在学校、医院等正规公共服务机构不开展业务的地区提供服务。虽然联合国不直接参与非政府组织提供的此类服务，但本组织跨国界提供的学校用品和药品等援助物资对于非政府组织提供服务至关重要。正是由于联合国提供物资与非政府组织提供服务相互结合、相辅相成，已使数百万人获得救生服务。

34. 联合国跨境行动有利于提供各种专门服务，包括平民保护、生殖健康、性别暴力应对措施，造福于阿拉伯叙利亚共和国最弱势群体。这些服务尤其难以从该国境内提供，因为无法持续提供相同水平的服务。此外，许多接受访谈的合作伙伴还指出当地社区与跨国界人道主义行为体之间多年来建立了信任，为解决重要问题(如性别暴力)创造了空间，发挥了重要作用。

35. 接受访谈的合作伙伴突出强调，联合国跨国界援助行动促使开展了更加协调、有效和有原则的人道主义行动。他们重点指出，本组织的参与加强了人道主义行为体之间的信息共享，有助于人道主义组织集中精力援助最弱势民众。应急准备规划被认为是一项特别重要的成就。合作伙伴还强调，联合国通过促进人道主义原则，制定和散发适用于所有人道主义行为体的标准和准则，发挥了重要作用。

36. 关于联合国参与跨国界援助，几乎所有对话者都突出强调的另一重要方面是，本组织为作为跨国界执行伙伴的叙利亚非政府组织推动的能力建设方案有重要意义。审查中查明的最大差距之一是，缺乏诸如医生等训练有素的服务提供者。能够跨越边境前往约旦或土耳其的叙利亚工作人员人数不多，有时限制了培训机会。一些机构指出，可以进一步精简相关程序，以利于叙利亚人在这些国家接受相关培训。在土耳其，每个组织每月只有 5 名人道主义工作人员获得过境的特别许可。约旦当局还指出，培训阿拉伯叙利亚共和国非政府组织有重要意义，并主动提出逐案处理，以便增加许可过境的工作人员人数。

37. 建议采取以下措施：

(a) 继续制订援助和服务提供指南，确保有效协调和统一人道主义应急措施。

(b) 扩大针对执行伙伴的能力建设工作，提高人道主义应急措施的效力，确保遵守人道主义原则和标准。

五. 监测援助交付情况

38. 除联合国监测机制确认救济物资的人道主义性质外，阿拉伯叙利亚共和国境内还在其他层面实施监测。最终用途监测由援助使用者就援助效益提供反馈，是人道主义行动的一种标准做法。同时，联合国对进入阿拉伯叙利亚共和国的跨国界援助实行更高标准。这一差别是几个因素造成的，包括联合国及其合作伙伴要

从远程管理行动，因此无法访问分发援助物品或提供服务的地点。远程管理人道主义应急措施并非阿拉伯叙利亚共和国特有的，对于因不安全状况而行动受限的世界其他地点也实施远程管理。虽然这些行动的性质决定其无法绝对肯定地核实最终用途，但联合国和执行伙伴善于保证援助确实送达既定对象。在叙利亚采用极有创意的做法，有利于弥补可能的缺陷。

39. 监测工作先由执行伙伴实施。执行伙伴是项目管理人，负责开展一定程度的尽职调查，以确保应急措施质量良好。不过，阿拉伯叙利亚共和国跨国界援助行动的执行伙伴几乎每天都与联合国机构和捐助方接触。执行伙伴为确保对机构和捐助方问责进行了创新，例如：使用标记地理位置和标记时间的照片，在某些情况下提供分发点的实时视频，以便能够进行直接监测。

40. 执行伙伴还保持援助所针对的受益者名单。名单基于独立的需求评估，其中包括按脆弱性标准做出的评估。执行伙伴在分配点提供服务/援助时会使用这些名单，让受益人签名或打手印。有些情况下，用生物特征数据来确认受益人的身份。粮食署是联合国最大的跨国界行为体，实施了先进的受益人管理制度，能够利用家庭层面的甄选标准在地域上优先划定援助次序。所用标准纳入的脆弱性因素包括：家中儿童和老人人数；户主性别；家庭收入；家庭成员残疾情况；一般生活条件，包括流离失所状况和住宿类型。2018 年，粮食署实施了该管理制度，对获得生计支助的受益者进行了登记、提供了协助，并开始在阿拉伯叙利亚共和国南部地区针对普通粮食援助受益人推出家庭核查工具。

41. 执行伙伴是经联合国审核的组织，定期与订立合同的联合国各机构密切接触。在订立合同前，要对这些机构进行评估，审查其资质，包括检查财务审计情况、评估执行能力、查询遵守人道主义原则的情况。一旦选中了执行伙伴，则会定期监测其活动。执行伙伴要与相关的人道主义组群协调方面的牵头人协调，每月向相关的联合国机构提供最新活动情况。

42. 联合国和捐助者还使用第三方监测执行伙伴分发援助和提供服务的情况。此类监察员的职责是，观察直接向受益人分发援助情况，评估在每个设施向学校、保健设施或爱幼场所分发物品的情况，监测提供服务的情况，并视需要审计相关记录。由移民组织雇用的第三方监测人还访问人道主义合作伙伴所经营的仓库，确认其中用品属于人道主义性质并监测其分发情况。

43. 粮食署报告，第三方监测活动于 2017 年得到了进一步加强，针对所有行动(包括阿拉伯叙利亚共和国境内的和跨国界的行动)最终分发点的访问次数与2016 年相比增加了 8%。2018 年，粮食署对从约旦进行的跨国界行动再次加强监测机制，与阿拉伯叙利亚共和国其他地区相比分派了更多第三方监察员，实施的监测百分比也更高。世卫组织报告，自 2018 年 5 月起，第三方供应链监测人对于从土耳其运送的医疗用品的质量和数量加以监测，目的是对跨国界转运枢纽至仓库至接收物资的保健机构这条补给线进行全程监测。

44. 另一层监测是分发物品后对实地收集的信息开展交互查证。这种分发后监测形式多样，但最常见之一是访谈受益人。第三方和执行伙伴在分发点随机挑选拿

到物资要离开的受益者进行访谈，核实收到的物品的数量和质量，以及征求受益人对分发程序的看法。此外，援助物品上有联系方式标签，以便受益人可以通过呼叫中心联系执行伙伴，或使用短信技术对收到的援助提供反馈。粮食署正在审定计划，准备利用这些工具开始实施直接投诉和反馈机制，让该组织能够切实加强问责和与受益人的互动。此外，还可定期收到来自执行伙伴与受益人之间实地会议的反馈、给人道主义群组的定期报告和各级地方当局提供的资料。此外，移民组织还依靠成果摸底调查跟踪援助交付情况及其成效。

45. 除上述的主要监测层面外，用于协调援助交付的群组系统还提供另一层问责/监测，通过能力建设及制定和实施全系统协议和政策来帮助确保合作伙伴遵守人道主义原则。此外，作为跨国界援助行动基地各国的政府也有一道提高透明度的程序，包括密切监测进出其国境的货物，要求说明货物去向，还要求充分说明任何偏离计划行动的行为。

46. 联合国努力确保杜绝违规行为，对挪用给受益人的援助物资采取零容忍态度。由于处在高风险环境，因此必须设立防止此类违规行为的制度。如果人道主义界无法根据人道主义原则提供援助和服务，则整个人道主义行动可能有风险，因为那样可能削弱捐助方提供支持的意愿。如果无法确保援助送达预期受益人，则人道主义援助可能被迫大幅度缩减或完全停止。因此，联合国已采取预防行动减少可能的挪用援助行为。这些行动包括制定针对执行伙伴的准则，与非国家反政府武装团体积极接触，促进尊重人道主义原则，使人道主义援助工作保持廉洁。此类行动还包括明确掌握了所面临障碍的性质。本组织还正在与执行伙伴合作，确保他们知道人道主义援助物资不应交给非援助对象，并确保其制定制度来查明、报告和应对任何将人道主义援助物资交给非援助对象的情况。预防性措施的一个例子是向阿拉伯叙利亚共和国西北部非国家反政府武装团体发去了公开信，信中概述了这些团体采取的行动，强调阻碍人道主义行动的行为是不可接受的。这封信阐述的意见与就此类阻碍行为传达了统一的信息，并指出武装团体如果继续阻碍援助需要援助的民众则将面临风险。

47. 尽管采取了此类预防措施，但联合国跨国界援助行动的援助交付同联合国在全球(包括自阿拉伯叙利亚共和国境内)提供人道主义援助的许多地方一样，有时也发现了违规行为。此类违规行为包括小规模挪用援助情形，即地方当局或非国家反政府武装团体将给预定受益人的援助挪为自用。本组织尚未查明大规模或系统性挪用阿拉伯叙利亚共和国跨国界援助物资的案件。

48. 报告违规行为时，必须确保充分透明，并确保向向联合国和捐助者报告。此种程度的透明使联合国能采取适当措施收回援助物资，并且/或者修改程序确保不再发生违规行为。最近对违规行为保持透明的一个例子是，2018 年 4 月有一支从 Ramtha 过境点前往阿拉伯叙利亚共和国南部的车队推迟了返回时间，令人担心发生了不当行为。经过彻底审查，包括与执行伙伴和地方议会进行彻查后，查明拖延是由于接收仓库未做好准备接收车队，导致卸货速度慢于平时。有关该事件的详情经整理后通报给所有相关方，同时建议采取某些措施确保仓库伙伴改善准备工作，从而减少将来发生此类延误的可能性。

49. 虽然问责机制已到位，但在人道主义行动的日常工作中仍不免存在一定程度的风险，无论是在也门、阿富汗、索马里，还是在阿拉伯叙利亚共和国或也门都是如此。联合国不断评估风险，有些可能被认为是人道主义行动中所不可避免的。联合国对阿拉伯叙利亚共和国的跨国界援助行动的审查水平以及现有问责机制的水平相当于或高于世界各地许多其他不安全环境下的人道主义行动(包括在阿拉伯叙利亚共和国境内交付援助的行动)在这方面的水平。

50. 建议采取以下措施：

(a) 同时运用各种现有机制可极大抑制可能出现的问题，但这些机制在财力和人力资源方面会有很高的代价。捐助者必须愿意在财务上继续支付所涉费用；

(b) 按照现行计划，在所有切实可行的地方应该更广泛地使用受益人管理工具，如粮食署制定的制度。

六. 叙利亚当局和作为跨国界援助行动基地的邻国的意见

51. 安全理事会第 2393(2017)号决议要求审查跨国界人道主义援助行动时考虑到叙利亚当局和有关邻国的意见。人道主义事务协调厅为开展讨论制定了一套关键问题，用以在阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克、约旦、土耳其与政府代表举行了会议。

52. 阿拉伯叙利亚共和国外交和侨民部代表强调，安全理事会第 2165(2014)号决议试图利用政治化的人道主义援助削弱该国政府，从而加剧该国危机，进一步破坏局势稳定。该国代表还强调，跨国界交付援助对阿拉伯叙利亚共和国主权和领土完整产生影响，是令人关切的重大问题。但是该国政府接受了此决议，参加了关于通过联合国监督机制确保其中立性和公正性的讨论，并规定工作人员要来自该国政府认为中立的国家。该国代表认为监测机制小组并不中立，也不能确保穿越国界的卡车属于人道主义性质。该国代表强调，没人知道卡车穿越边境后所载物品的去向。该国政府认为援助并非交给了平民，而是交给了恐怖主义组织。该国代表还强调跨国界交付援助没有好处，因为只要解决了缺乏信任问题，便可从大马士革抵达所有地区。

53. 伊拉克国家行动中心的代表强调，伊拉克政府承认“国家主权原则”，支持“向阿拉伯叙利亚共和国需要帮助者提供援助所基于的人道主义原则”。代表们指出，该国当局与联合国合作开放了 Ya‘rubiyah 过境点，让联合国机构第一个试点车队通过，还为第二个车队提供了便利。代表们呼吁在过境点提供安全设备，确保最大限度地保护在边界的车队和个人。代表们确认需要在适当级别继续与联合国就垮国界援助行动“持续对话”。

54. 约旦外交部代表指出，该国带头支持联合国跨国界援助行动有悠久历史，约旦最初是安全理事会第 2165(2014)号决议的执笔方。该代表表示“大力支持”联合国的工作。他还强调约旦有关部委与本组织大力开展团队合作具有重要意义，着重指出了共享信息、开展互动的好处。他对需要援助者向约旦边界移动表示关

切该代表指出运送人道主义物资的工作运作正常，强调迄今为止运送的所有物资均属于人道主义性质。他还指出培训在加强执行伙伴方面发挥了作用，并强调指出可以通过联合国在约旦开展更多培训活动来进一步加强这项工作。

55. 土耳其外交部的代表指出，联合国跨国界交付援助“对阿拉伯叙利亚共和国需要援助的人来说至关重要”，并指出无法以其他方式抵达这些地区。该代表补充说，支持跨国界援助行动是基于叙利亚当地的“实地情况”，因为在一些靠近土耳其边界的地区有人需要人道主义援助，但无法从叙利亚境内获得援助，也是因为“有必要维护国际人道主义法和发扬人道主义精神”。该代表表示最好从阿拉伯叙利亚共和国境内提供全面援助，但指出目前尚不可能做到这一点。该代表提出关切的事项包括人口可能向边界地区流动，也包括这种流动对流离失所者和区域安全造成影响。该代表赞赏在执行此任务过程中与联合国开展互动的情况，称其为“最合理的工具”，强调援助行动得到土耳其政府的全力支持。该代表还表示联合国对跨国界援助行动的审查具有重要意义，主要是为了消除对行动的误解。

七. 意见

56. 联合国跨国界交付人道主义物资的行动有赖于整个联合国系统一系列行动者以及执行伙伴在复杂而不安全的环境下相互协作，同时还要接受严格监测。本审查报告旨在进一步阐明现有流程，突出说明为使行动做到问责、有效、透明而采用的创新做法，并提出进一步改进建议，以确保将来的运作能够更有效。审查报告的重点是确保在如此困难的环境中使有需要者得到可能提供的最有效人道主义援助。

57. 2017 年下半年我曾多次报告，联合国跨国界运送援助物资至关重要，应该继续下去。本报告提出的建议可进一步加强本组织的跨国界援助行动。这一点非常重要，因为本组织及其执行伙伴必须能够按照联合国的需求评估，将援助物资迅速、可持续、无阻碍地送达有需要的人群。跨国界援助交付工作符合此标准。事实证明，各种援助交付办法相辅相成，对于确保有需要者获得生存援助至关重要。所有能将物资送达有需要者的途径都仍具有重要意义。

58. 2018 年叙利亚冲突变化迅速，领土控制方不断转换，人员大规模移动，到 4 月底已有逾 90 万人流离失所。随着阿拉伯叙利亚共和国政府对伊德利卜省东南地区恢复控制，跨国界援助行动的地理空间缩小了，但联合国跨国界行动所援助的人数并未减少，而且人们的需求变得比以往任何时候都更加急迫。

59. 安全理事会授权联合国跨国界人道主义援助行动的决议是出于人道主义需要而通过的，因为有大批需要援助的民众无法从阿拉伯叙利亚共和国境内获取援助。自 2014 年以来，这些行动为数百万人提供了生存援助，而且目前仍是如此。各方正在努力寻求以持久的政治解决办法结束叙利亚人民的痛苦，同时必须确保基本人道主义援助能够继续送达阿拉伯叙利亚共和国各地民众，无论其身在何处，而且只能以需求为标准。

附件

磋商前提出的问题

表 1

向人道主义合作伙伴提出的问题

审查标准	问题
人道主义援助成效	• 概括性问题：自安全理事会第 2165(2014)号决议通过以来，在该决议框架内执行的联合国跨国界援助行动在多大程度上挽救了生命、减轻了痛苦？ • 在分析联合国跨国界援助行动的人道主义影响时，应考虑哪些关键指标？ • 在决定利用联合国跨国界援助模式向阿拉伯叙利亚共和国提供援助时，各组织考虑的决定因素是什么？还有什么替代方案？ • 跨国界援助行动在多大程度上满足了需求，特别是迫切需求？ • 联合国跨国界援助行动在多大程度上恪守了人道主义原则和方案活动质量标准，包括在对受影响民众承担责任方面和遵守性别平等原则方面？
实际运作	• 概括性问题：联合国跨国界援助行动在多大程度上有效运作？ • 谁是联合国跨国界援助行动的主要利益攸关方？他们的职责是什么？ • 联合国跨国界援助行动如何协调？协调在多大程度上包含了关键利益相关方，同时确保取得具体的人道主义成果？ • 有哪些关键挑战(例如后勤、能力、准入、安保)？ • 联合国跨国界援助行动如何补充通过其他方式提供的援助？ • 有什么机会可以进一步加强协调和/或更有效地集体应对已查明的挑战？
监测	• 概括性问题：联合国跨国界援助行动在多大程度上确保人道主义行动对所有利益攸关方负责？ • 联合国阿拉伯叙利亚共和国监测机制如何运作？该机制自 2014 年以来有何演变？ • 采取了哪些监督机制来确保通过联合国跨国界援助行动提供的援助物资送达了既定接受者并以有原则的方式交付？这些保障措施在多大程度上有效？ • 如何进一步改进监测？

表 2

向叙利亚当局和作为跨国界援助行动基地的阿拉伯叙利亚共和国邻国提出的问题

审查标准	问题
人道主义援助成效	• 概括性问题：贵国如何评估联合国跨国界机制的整体成效？ • 有何建议可以进一步改善联合国跨国界援助行动的人道主义成效？
实际运作	• 概括性问题：贵国如何评估目前的联合国跨国界援助交付行动、包括联合国监测机制？ • 贵国建议应如何加强联合国跨国界援助行动，包括如何加强联合国监测机制？ • 每月向安全理事会提供的信息是否充分？是否能使信息更有相关性？
监测	• 概括性问题：贵国如何评估联合国跨国界援助行动的透明度？ • 联合国监测机制在后勤、及时性、成本、与东道国政府合作等方面如何才能提高效率？ • 对于联合国跨国界援助物资的最终用途，如何才能加强监测和报告？